



Advancing Renewable
Energy Communities

INLEIDING

Hernieuwbare energiegemeenschappen - Zijn we er bijna?

Gemeenschapsenergie heeft in Europa een lange weg afgelegd en belooft een ruggengraat te worden voor een meer gedecentraliseerde en flexibele Energie Unie waarin burgers een steeds belangrijkere rol spelen. In het **Pakket Schone Energie** en met name in de Herziening van de **Europese Richtlijn inzake Hernieuwbare Energie** (RED II), moeten gemeenschapsenergie en collectief zelfverbruik nu een impuls krijgen. Terwijl de **Europese Richtlijn betreffende de Interne Elektriciteitsmarkt** (IEMD) met haar relevante bepalingen over energiegemeenschappen voor burgers (CEC's) al voor december 2020 omgezet moest zijn, hebben de lidstaten nog tot juni 2021 de tijd om de Europese wetgeving voor hernieuwbare energiegemeenschappen (REC's) om te zetten. Dit houdt onder meer in dat een kader moet worden vastgesteld dat energiegemeenschappen in staat stelt actieve en onbeperkte spelers op de energiemarkten te worden. Dit proces blijkt echter moeilijk te zijn en niet elke lidstaat is even ambitieus bij de omzetting van deze regelgeving. Dit is te wijten aan tal van factoren en weerspiegelt de uiteenlopende belangen van beleidsmakers, regulatoren van de energiemarkt, energieleveranciers en andere marktdeelnemers.

Sommige landen, die van oudsher voorlopers waren op het gebied van gemeenschapsenergie, lopen nu achter

op landen die later zijn begonnen. Deze landen blijken innovatief en vindingrijker te zijn als het gaat om het bevorderen van een op de gemeenschap gebaseerde energieaanpak. Hoewel REDII en IEMD een algemene consensus op het niveau van de lidstaten weerspiegelen, is de realiteit van de omzetting en implementatie veel complexer en afhankelijk van een groot aantal socio-politieke en technische omstandigheden. We kunnen daarom verwachten dat er diversiteit zal zijn in de faciliterende kaders, maar het valt nog te bezien of dit belemmeringen zal creëren voor een snelle verbetering van gemeenschapsenergie als onderdeel van een geïntegreerde Energie Unie.

Auteurs:

Arthur Hinsch, Carsten Rothballer,
Julia Kittel, ICLEI Europe

Gebaseerd op Deliverable 2.1 van het COME
RES project geschreven door Karina Standal,
Stine Aakre, CICERO in samenwerking met de
COME RES partners

Een steeds terugkerende bekommernis van de regulatoren van de elektriciteitsmarkt is dat REC's kunnen leiden tot een oneerlijke verdeling van de kosten en dat de invoering van gedecentraliseerde, op de gemeenschap gebaseerde benaderingen de regels van de bestaande marktlogica buigt. De trage ontwikkeling van REC's lijkt echter opvallend, gegeven de algemene voordelen van REC's voor het energiesysteem en de samenleving in het algemeen.

HERNIEUWBARE ENERGIEGEMEENSCHAPPEN:

- kunnen de lokale acceptatie van hernieuwbare energietechnologieën helpen vergroten.
- trekken particulier kapitaal aan om projecten te financieren en financiële en sociale waarde terug te geven aan de lokale gemeenschap.
- vergemakkelijken meer keuze voor de consument en grotere deelname aan de energietransitie.
- ontstluiten het potentieel van hernieuwbare energietechnologieën in stedelijke en rurale gebieden.
- vergemakkelijken een nauwere betrokkenheid van lokale belanghebbenden, met name lokale overheden.
- kunnen netwerkuitbreidingen vertragen aangezien zij helpen om vraag en aanbod lokaal in evenwicht te brengen (waardoor piekbelastingen worden beperkt).
- bevorderen de schaalvergroting van slimme technologieën die de algemene systeemflexibiliteit verhogen en zelfs kunnen bijdragen tot lokale autarkie

De voordelen van REC's lijken voor de hand te liggen als Europa ooit een energietransitie wil realiseren waarbij de burger centraal staat, in overeenstemming met de Europese Green Deal en het Pakket Schone Energie. Toch bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten over de vraag of en hoe REC's actief moeten worden ondersteund.

Deze beleidsbrief is **in de eerste plaats bedoeld voor beleidsmakers die betrokken zijn bij het omzettings- en uitvoeringsproces**. Het biedt een momentopname van waar de lidstaten momenteel staan en inspireert door middel van goede voorbeelden.

Op het moment van schrijven hebben de lidstaten nog wat tijd om de regelgeving aan te passen voor de deadline van juni 2021. Deze beleidsbrief is ook een oproep aan de **Europese Commissie** om kritisch te zijn bij haar beoordeling van de omzettingsprocessen van de lidstaten, misschien nog wel kritischer dan bij haar vorige beoordeling van de NECP's.

WAAR STAAN WE VANDAAG?

De relevante EU-wetgeving (RED II (art. 22 en IEMD art. 16)) voorziet in een aantal eisen met betrekking tot de wijze waarop een grotere burgerparticipatie moet worden vergemakkelijkt. Als gemeenschappelijke noemer vereist de EU-wetgeving dat gemeenschapsenergie een open, **vrijwillige deelname** van burgers, kleine of middelgrote ondernemingen en lokale autoriteiten veronderstelt. Energiegemeenschappen moeten gebaseerd zijn op democratische beginselen, waarbij zeggenschap en besluitvorming verdeeld zijn onder de leden met als hoofddoel sociale, ecologische of economische voordelen te bieden voor de lokale gemeenschap. De lidstaten moeten een evaluatie maken van de belemmeringen waarmee REC's worden geconfronteerd en van het potentieel voor hun ontwikkeling, om ervoor te zorgen dat zij op voet van gelijkheid met andere marktdeelnemers kunnen concurreren en om een ondersteunend kader voor REC's tot stand te brengen.

Het COME RES-project heeft een eerste **beoordeling uitgevoerd van de huidige stand van zaken wat betreft de omzetting** van de relevante bepalingen voor REC's in RED II in acht EU-lidstaten plus Noorwegen, en heeft geconstateerd dat er aanzienlijke verschillen zijn in de manier waarop dit wordt aangepakt.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van hoever de lidstaten staan met de omzetting van een aantal belangrijke bepalingen en voorschriften met betrekking tot REC's.



	BE*	DE	ES	IT	LV	NL	PL	PT	NO
Bestaat er een juridische definitie van REC's?									
Is de definitie van REC's in overeenstemming met RED II?									
Hebben eindafnemers, met name huishoudelijke afnemers, het recht deel te nemen aan een REC?									
Hebben REC's het wettelijke recht om hernieuwbare energie te produceren, te verbruiken, op te slaan en te verkopen en, binnen de REC, hernieuwbare energie te delen die door de REC wordt geproduceerd?									
Hebben de nationale of regionale overheden een beoordeling uitgevoerd van de bestaande belemmeringen en de mogelijkheden voor de ontwikkeling van REC's?									
Zorgt de overheid voor een gunstig kader om de ontwikkeling van REC's te bevorderen en te vergemakkelijken?									
Houdt de overheid bij het ontwerpen van steunregelingen rekening met de specifieke kenmerken van REC's, zodat deze op gelijke voet met andere marktdeelnemers kunnen concurreren om steun te verkrijgen?									

voldoende omgezet
 gedeeltelijk omgezet of omzetting aan de gang
 geen of onvoldoende omzetting

*Vlaanderen

De EU-lidstaten lijken niet aan alle EU-criteria te voldoen; in sommige gevallen ontbreekt een faciliterend kader volledig. Uiteraard is de discussie over dergelijke kaders complex en moeten de belangen van veel verschillende actoren op de energiemarkt, regulatoren en politieke standpunten tegen elkaar worden afgewogen.

Van de geanalyseerde landen heeft Italië de meeste vooruitgang geboekt bij de omzetting en uitvoering van de bepalingen van RED II die van toepassing zijn op REC's. Duitsland heeft, ondanks zijn langdurige koploperspositie in de mondiale energietransitie als een van de pioniers op het gebied van energiegemeenschappen, tot dusver betrekkelijk weinig vooruitgang geboekt. **Italië en België (Vlaanderen) zijn de enige landen die geheel of gedeeltelijk aan alle eisen hebben voldaan.** Nederland, Spanje en Portugal hebben over het algemeen goede vooruitgang geboekt, maar in alle drie de landen moeten de RED II-bepalingen nog worden omgezet en uitgevoerd. In Letland bevatten de voorontwerpen en wijzigingen van de desbetreffende wetten in beginsel de definities en rechten van REC's, maar veel details zijn nog niet gespecificeerd. In Polen is weliswaar een beoordeling van de belemmeringen uitgevoerd, maar komen de resterende vereisten slechts gedeeltelijk of helemaal niet aan bod. In Noorwegen zijn de eisen van RED II niet rechtstreeks van toepassing, maar het land loopt ver achter op wat vereist zou zijn.

Hoewel alle negen landen er tot op zekere hoogte voor zorgen dat de eindafnemers aan REC's kunnen deelnemen, **heeft nog geen van deze landen een kader ontwikkeld dat**

de ontwikkeling van REC's bevordert en vergemakkelijkt en dat voldoet aan de minimeisen van REDII. In verschillende landen zijn er veelbelovende ontwikkelingen op subnationaal niveau. In Duitsland heeft een aantal deelstaten maatregelen genomen om het gebruik van energie uit de gemeenschap te bevorderen, waaronder burger-energiefondsen in Sleeswijk-Holstein en Thüringen (in ontwikkeling) of dialoog- en netwerkplatforms voor energie uit de gemeenschap en energiecoöperaties (Noordrijn-Westfalen).

Geen van de geanalyseerde landen heeft bij het ontwerpen van steunregelingen voldoende rekening gehouden met de specifieke kenmerken van REC's. Momenteel worden de energiegemeenschappen door de nationale regelgevers vaak verplicht dezelfde bureaucratische en administratieve hordes te nemen als de grotere actoren op de energiemarkt. Dit is hoogst twijfelachtig en weerspiegelt niet de brede consensus dat REC's een speciale plaats innemen in de energietransitie van Europa om de aanvaarding door het publiek te bevorderen. Zij moeten dienovereenkomstig worden ondersteund.

Momenteel hebben Spanje, Italië en Portugal een **wettelijke definitie van REC's** in de nationale wetgeving opgenomen. In België, Letland en Nederland wordt een dergelijke definitie momenteel opgesteld of herzien. In Duitsland, Polen en Noorwegen bestaat nog geen wettelijke definitie die in overeenstemming is met de EU-wetgeving.

¹ REDII bevat meer details over dit faciliterend kader. Het **bovenvermelde rapport** bevat een overzicht.



**GOED VOORBEELD:**

In Spanje worden REC's in artikel 4 van het Koninklijk Besluit 23/2020 gedefinieerd als rechtspersonen op basis van open en vrijwillige deelname, die autonoom zijn en daadwerkelijk worden gecontroleerd door partners of leden die zich bevinden in de buurt van de hernieuwbare-energieprojecten die eigendom zijn van de rechtspersoon. Het hoofddoel van een REC is het verschaffen van milieu-, economische of sociale voordelen aan zijn partners of leden (individueen, kleine en middelgrote ondernemingen of lokale autoriteiten, inclusief gemeenten) en/of aan de lokale gebieden waar zij actief zijn, in plaats van financiële winst.

Naar verwachting zullen in de komende maanden in andere landen soortgelijke juridische definities worden vastgelegd. Er moet voor worden gewaakt dat men niet terugvalt op oudere definities die niet langer in overeenstemming zijn met RED II.

SLECHT VOORBEELD:

In Duitsland hebben REC's zoals gedefinieerd in RED II geen expliciet equivalent in de Duitse wetgeving. Sinds 2017 bestaat er een definitie van "burger-energiebedrijven", maar die is beperkt tot windenergie zonder equivalent voor de andere hernieuwbare energiebronnen, of de verwarmings-/koelingssector. De in aanmerking komende actoren die een burger-energiebedrijf vormen, zijn ruimer dan in het geval van een REC zoals gedefinieerd door RED II, en de rechten en mogelijke activiteiten van REC's zoals gespecificeerd in Art. 22,1/2 zijn niet expliciet gedefinieerd in de Duitse wetgeving.

RED II schrijft voor dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat eindafnemers, met name huishoudelijke afnemers, het recht hebben deel te nemen aan een REC, op voorwaarde dat hun deelname niet hun voornaamste commerciële of beroepsactiviteit vormt. Dergelijke rechten kunnen worden beschouwd als grotendeels toegekend, althans impliciet, in alle negen landen waarop COME RES betrekking heeft.

**GOED VOORBEELD:**

Het Portugese NECP verwijst expliciet naar het belang van energiegemeenschappen om bij te dragen aan de nationale hernieuwbare energiedoelstellingen. De bevordering en verspreiding van gedecentraliseerde elektriciteitsopwekking uit duurzame energiebronnen en energiegemeenschappen worden genoemd als bijzonder relevant voor het bereiken van de duurzame-energie-doelstellingen op het gebied van zon-PV. Er wordt actief erkend dat energiegemeenschappen een bijdrage leveren aan de nationale doelstellingen om de deelname van consumenten aan het energiesysteem te vergroten en energiearmoede terug te dringen. Ook belastingvrijstellingen voor gemeenschappen voor hernieuwbare energie (inclusief vrijstellingen van vaste kosten voor elektriciteitstransmissie en distributie-infrastructuur) worden genoemd.



WORDEN DOELSTELLINGEN VASTGELEGD?

Hoewel dit niet uitdrukkelijk wordt gevraagd in de RED II-verordening, moedigt de beheersverordening de lidstaten aan aanvullende nationale trajecten en doelstellingen te specificeren. Deze omvatten specifieke streefcijfers voor REC's. Momenteel bevat geen van de definitieve NECP's kwantitatieve trajecten of doelstellingen voor de ontwikkeling van REC. Alleen Italië zinspeelt op de mogelijkheid om dergelijke doelstellingen vast te stellen. In het Italiaanse NECP wordt de nadruk gelegd op de **investerings van het land in de ontwikkeling van systemen voor zelfopwekking en de ontwikkeling van energiegemeenschappen**, waarbij wordt opgemerkt dat er momenteel een studie wordt uitgevoerd die zal bijdragen tot een betere omschrijving van haalbare doelstellingen en het meest geschikte beleid. Het Nederlandse NECP verwijst naar de doelstelling in het **Klimaatakkoord van 2019** om tegen 2030 **50% van de landelijke hernieuwbare energieprojecten in lokale handen** (burgers en bedrijven) te hebben. Spanje erkent ten minste het belang van energiegemeenschappen en Portugal ook. In het laatste geval wijzen de trajecten voor de elektriciteitssector op een toename van gedecentraliseerde PV van 0,5 GW in 2020 tot 2,0 GW in 2030. Het Poolse NECP bevat een doelstelling voor de verdere ontwikkeling van op hernieuwbare energie gebaseerde micro-installaties (vooral prosumer-installaties) in de elektriciteitssector in de periode 2020-2030.

De vaststelling van duidelijk omschreven streefcijfers en doelstellingen op nationaal en regionaal niveau kan een **signaal zijn van de politieke wil** om de REC's te ontwikkelen en kan richting geven aan de ontwikkeling van stimulerende kaders. Duidelijk omschreven streefdoelen kunnen bovendien helpen bij het **toezicht op de vorderingen bij de ontwikkeling van de REC's in de toekomst**.²

Op regionaal niveau is het stellen van streefcijfers voor REC's meer voorkomend.

² Petrick et al. 2019 Principles for Prosumer Policy Options. Recommendations to strengthen prosumers and energy communities in NECPs and other EU, national and local policies. www.proseu.eu



GOED VOORBEELD:

Sinds december 2020 bepaalt het **Lokaal Energieplan** in Vlaanderen dat er tegen 2030 één extra coöperatief/participatief hernieuwbaar energieproject per 500 inwoners moet zijn, met een totaal van 216 MW geïnstalleerd vermogen, wat neerkomt op 12.000 extra projecten. Publieke gebouwen, eigendommen en infrastructuur zullen ter beschikking worden gesteld van coöperaties voor zonne-, wind- en energie-efficiëntieprojecten. De gemeenten zullen de groene stroom kopen en de coöperatieve projecten zullen de installaties installeren, financieren, monitoren en controleren. Na 20 jaar worden de installaties eigendom van de gemeente.



GOED VOORBEELD:

Aln de Balearen bepaalt Artikel 49 van de wet 10/2019 dat de overheid de lokale participatie in hernieuwbare energie-installaties zal aanmoedigen en de empowerment van burgers, lokale REC's en andere maatschappelijke entiteiten zal bevorderen om hun deelname aan de ontwikkeling en het beheer van hernieuwbare energiebronnen te bevorderen. Projecten van meer dan 5MW moeten verplicht worden opengesteld voor investeringen door inwoners van naburige gemeentes. De regering van de Balearen zal een grondbeurs opzetten waar eigenaars grond ter beschikking kunnen stellen voor de ontwikkeling van hernieuwbare energieprojecten.



ZULLEN ENERGIEGEMEENSCHAPPEN GENIETEN VAN EEN „SPECIALE BEHANDELING“ IN ONDERSTEUNINGSMECHANISMEN?

De verscheidenheid aan vergoedings- en steunregelingen voor hernieuwbare energieprojecten kan overweldigend zijn. In RED II is bepaald dat de **lidstaten bij het ontwerpen van steunregelingen rekening moeten houden met de specifieke kenmerken van REC's, zodat zij op gelijke voet met andere marktdeelnemers kunnen concurreren om steun te krijgen**. Daartoe moeten de lidstaten maatregelen nemen zoals het verstrekken van informatie, het verlenen van technische en financiële steun, het verminderen van administratieve eisen, het opnemen van gemeenschapsgerichte biedingscriteria, het creëren van op maat gesneden biedingsvensters voor REC's, of het toestaan dat REC's vergoed worden via rechtstreekse steun wanneer zij voldoen aan de eisen voor kleine installaties.³

De landen die in het COME RES-consortium zijn vertegenwoordigd, hebben momenteel geen specifieke regelgeving voor RES-gemeenschappen die aan deze eisen voldoet. Momenteel hebben alleen de twee doelregio's van COME RES, Limburg en West-Vlaanderen, specifieke regelingen met voorrechten en eisen.

De algemene trend in de EU lidstaten en Noorwegen lijkt te gaan in de richting van vergoeding via veilingssystemen waarbij de laagste bidders groen licht krijgen voor hun project. Al deze landen hebben nationale steunregelingen voor elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen gehad, maar deze zijn of worden geleidelijk afgeschaft. Veilingen voor grotere hernieuwbare energieprojecten lijken de meest gekozen optie te zijn, aangezien de daaruit voortvloeiende marktconcurrentie kan leiden tot lagere elektriciteitsprijzen per kWh.

Er zijn echter overweldigende bewijzen dat louter op veilingen **gebaseerde vergoeding kleinere/gemeenschaps-actoren in een enorm nadeel stelt**. Dit komt doordat de deelname aan dergelijke regelingen te veel professionalisering, transactiekosten en risicodragend vermogen vereist. De meeste bestaande en geplande regelingen en steunregelingen houden ook geen rekening met REC's, maar hebben betrekking op

GOED GENOEG?

In haar beoordeling van het Duitse NECP suggereert de Europese Commissie dat het regelgevend kader voor REC's de ontwikkeling ervan in Duitsland ondersteunt. Naar verluidt zorgt het regelgevend kader ervoor dat deelname aan REC's op niet-discriminerende wijze openstaat voor eindgebruikers en dat REC's op niet-discriminerende wijze toegang krijgen tot bestaande steunregelingen. In werkelijkheid worden windenergieprojecten van REC's echter met aanzienlijke uitdagingen geconfronteerd, ondanks de uniforme prijsstellingsprivileges die hun (als burger-energiebedrijven) in het kader van de veilingregeling worden verleend. De administratieve lasten zijn gewoon te groot om te dragen voor de gemeenschapsactoren, en van een gelijk speelveld is nergens sprake. Op basis van dergelijke gegevens kan de Duitse steunregeling zeker niet als niet-discriminerend worden beschouwd.

huishoudelijke of commerciële prosumenten. Dit betekent dat burgers, kleine en middelgrote ondernemingen of plaatselijke autoriteiten die initiatieven op het gebied van REC's willen opzetten, veel tijd moeten investeren om te begrijpen welke regelingen van toepassing zijn en waar zij steun kunnen krijgen (indien steunregelingen beschikbaar zijn).

Momenteel lijkt het erop dat de meeste regelgevende steun gebaseerd zal zijn op activiteiten die op de energiemarkt moeten worden uitgevoerd, en niet op de identiteit van de specifieke actoren die zich met deze activiteiten bezighouden. Dit betekent dat de mededingingsregels van de vrije markt nog steeds van toepassing zouden zijn op REC's.

³ (RED II, overweging 26)



WE ZIJN ER NOG NIET HELEMAAL

Het is duidelijk dat de huidige voorwaarden voor REC's in de COME-RES-landen nog steeds een **uitdaging vormen**. Hoewel er belangrijke vooruitgang wordt geboekt, zijn de meeste regelgevende kaders en relevante steunregelingen nog niet ontworpen met het oog op energiegemeenschappen. De huidige steunregelingen zijn meestal gericht op de bevordering van hernieuwbare energie in het algemeen (gefinancierd via de energiemarkt) en niet zozeer specifiek voor

REC's. Geen van de definitieve NECP's bevat momenteel kwantitatieve trajecten of doelstellingen voor de ontwikkeling van REC's. Om ervoor te zorgen dat REC's ten volle worden geïntegreerd, moet de nationale wetgeving nog worden **aangepast aan de bepalingen van RED II, moeten er concrete streefcijfers voor energiegemeenschappen worden vastgesteld en moeten de juiste randvoorwaarden en steunregelingen worden opgezet**.

Contacteer

✉ info@come-res.eu
 🐦 [@comeres_eu](https://twitter.com/comeres_eu)
 in COME RES project
 🌐 www.come-res.eu

Project Coördinatie

Environmental Policy Research Centre
 Freie Universität Berlin
 Dr. Maria Rosaria Di Nucci



Dit project wordt gefinancierd binnen het Horizon 2020 onderzoek en innovatie programma van de Europese Unie onder overeenkomst No 953040. De enige verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit document ligt bij het COME RES project and reflecteert niet noodzakelijk de mening van de Europese Unie.



Partners

